Descentralização Fiscal nos Estados Unidos

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Desde o início da República, em virtude do Hatch Act de 1887, o Congresso proporcionou o fornecimento de auxílios federais para financiar os governos estaduais. A maioria das transferências (*grants-in-aid*) tinha destinação específica, gerando baixo grau de autonomia das entidades locais para decidir a forma do gasto. Em reação a esse modelo, o governo Nixon propôs um novo federalismo (*new federalism*), lastreado na premissa de que os governos locais são mais próximos da população, e a descentralização poderia permitir o surgimento de soluções criativas para problemas específicos de cada localidade. O povo, por meio dos seus representantes eleitos, teria o poder de determinar, conforme suas demandas, quais funções e serviços públicos seriam mais adequados para o bem-estar da coletividade. Mas foi com o State and Local Fiscal Assistance Act de 1972, conhecido como General Revenue Sharing Program, que parte das receitas federais passou a ser destinada para distribuição aos governos locais, automaticamente e de forma incondicionada, ou seja, os governos locais eram livres para gastarem os valores transferidos da forma como bem entendessem.

A crise econômica dos anos 1970 provocou a expansão do estado de bem-estar, assim como o aumento da demanda por serviços sociais, além dos serviços de utilidade pública, o que resultou em um desequilíbrio fiscal principalmente em governos subnacionais (DWECK, 2005).

Reagan foi eleito em um ambiente de alta inflação, declínio da produtividade e excesso de gastos governamentais. O quadro econômico-político-ideológico reforçou o discurso no qual era defendido que a causa do fraco desempenho da economia norte-americana era a carga fiscal excessiva. Dessa forma, o programa econômico de Reagan visava a corrigir o desequilíbrio fiscal e reduzir a excessiva participação do governo federal na economia, além de resolver vários problemas, tais como inflação, desemprego e déficit público. Foram estabelecidas três medidas fundamentais, cujos objetivos eram diminuir o escopo do governo federal, reduzir o déficit público causado pelas pressões exercidas pelos grupos de interesse e aumentar a eficiência dos serviços públicos. Essas medidas foram: primeiro, a introdução de um novo modelo organizacional federalista, o *new federalism* (novo federalismo ou neofederalismo), via aumento da transferência de atividades e funções para os governos estaduais e locais, visando, em última instância, ao corte nos gastos federais. Segundo, o relaxamento da regulamentação governamental, com o objetivo de reduzir a transferência do governo nas atividades privadas, inclusive pela adoção de uma política fiscal capaz de simplificar o sistema tributário, com grande apoio da sociedade. Terceiro, a intensificação da política de transferência de atividades e funções do governo para a iniciativa privada, com o objetivo explícito de reforçar o sistema de parceria entre os setores público e privado.

Logo, em 1983, o presidente Ronald Reagan propôs o novo federalismo, destinado a restabelecer o papel dos Estados e dos governos locais de "laboratórios dinâmicos de mudança em uma sociedade criativa", mediante: (i) transferência de programas importantes empreendidos pelo governo federal para os governos estaduais; (ii) substituição de "subvenções categóricas" (*categorical grants*), concedidas para fins delimitados e condições específicas, por "subvenções em bloco" (*block grants*), que possuam restrições menores (SCHWARTZ, 1984, p. 65). A administração Reagan tinha como princípio restabelecer o Sistema Federal de Governo, e, para tal, propôs a adoção de um modelo que garantisse a descentralização fiscal e administrativa. Para cumprir com esse objetivo, o "novo federalismo" de Reagan envolvia o programa de subvenções gerais ou em bloco (*block grant program*) e a descentralização administrativa. De forma particular, o programa de subvenções gerais, ou em bloco, tinha como objetivos a simplificação, a desregulação e a universalidade do sistema, no sentido de diminuir o desperdício administrativo e restaurar a autoridade dos governos estaduais e locais, inclusive com o retorno das fontes de receitas fiscais a esses entes subnacionais (DWECK, 2005).

Os governos Nixon e Reagan reduziram drasticamente o montante de transferências vinculadas, passando a adotar um sistema de transferências relativamente discricionárias (*bloc grants*) que fundiram certas categorias *grants* em bases estaduais mais amplas (BACHUR, 2005).

O uso político das transferências demonstra a flexibilidade do federalismo fiscal norte-americano. A calibração do federalismo dual por um tom cooperativo é importante em razão da articulação das *grants-in-aid* desenvolvidas nessa lógica, pois a comunicação entre as unidades federadas é fundamentalmente operacionalizada por essas transferências, bem como por uma fórmula de repartição de receitas controlada pelo Poder Legislativo: os estados competiam, no Parlamento, pelas verbas federais (BACHUR, 2005).

Em 1996, o presidente Bill Clinton chegou a afirmar que a era do Estado intervencionista havia acabado, e o Congresso dos EUA aprovou a chamada *Welfare Reform*, uma legislação que propunha a passagem da responsabilidade da execução das políticas públicas de bem-estar social para os Estados-Membros da federação norte-americana. Inicia-se, novamente, um processo de intensa descentralização no federalismo norte-americano. Essa fase passou a ser denominada de *new federalism*, que perdura até os dias atuais, e trouxe consigo alguns problemas, tais como: diminuição do número de pessoas beneficiadas por programas sociais nos EUA; dificuldades de os Estados-Membros implantarem políticas sociais, sobretudo em períodos de recessão, quando tais programas são necessários; um aumento do antagonismo e rivalidade entre esses Estados no que tange às relações econômicas (RAMMÊ, 2015).

Abrúcio e Sano (2013) informam que, no momento atual, os EUA possuem 39 mil governos locais, sendo que 22 mil deles (56,4%) possuem menos de 2.500 habitantes, conforme informações constantes no U.S. Census of Government (2002), situação que caracteriza uma fragmentação política e cria problemas de coordenação e eficiência, além

de aumentar as pressões pela consolidação política, ou seja, a fusão de Municípios (WARNER, 2006). Mas a oferta de serviços públicos a partir da cooperação intermunicipal é uma prática comum no país, perdendo apenas para a provisão direta da administração pública e a terceirização (WARNER; HEFETZ, 2004).

Os estudos apontam que a cooperação não leva necessariamente à eficiência, à equidade e à *accountability* na provisão de serviços públicos, contrariando o senso de que seriam exatamente os benefícios esperados da atuação conjunta, mas também foi identificado que o papel do governo nacional é fundamental na definição das regras do jogo e para a garantia da redistribuição (ABRÚCIO; SANO, 2013, p. 45).

Referências

ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/Editora IABS, Brasília-DF, Brasil, 2013.

BACHUR, J. P. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, 2005.

DWECK, R. H. **Federalismo fiscal** – experiências distintas: Estados Unidos e Brasil. Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, Texto para Discussão nº 182, outubro de 2005.

RAMMÊ, Rogério Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n. 4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>.

SCHWARTZ, B. **O Federalismo Norte-Americano atual.** Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

WARNER, M. E. Inter-municipal cooperation in the U.S.: a regional Government solution? **Urban Public Economics Review**, 2006.

WARNER, M. E.; HEFETZ, A. Pragmatism over politics: alternative service delivery in local Government, 1992-2002. **The Municipal Yearbook 2004**, International City Country Management Association, Washington, DC, 2004.